

水利工程征地移民特征及安置对策研究

闫国平

内蒙古自治区水利水电勘测设计院

摘要：为了适应我国的经济发展的需要，水利工程建设的重要性开始逐渐提升，已经成了国内基础设施建设的重要项目之一，在水利工程建设过程中，征地移民问题一直是其中的核心内容，对于水利工程建设顺利开展以及内部环境稳定具有十分重要的价值与意义。本文通过对相关文献进行查阅，从水利工程征地移民安置补偿理论角度出发，结合实际工程案例，对X水利工程征地移民安置补偿现状、问题进行了综合分析，最终提出了较为完善的水利工程征地移民特征分析与安置对策选择方式。从整体角度讲，本文通过识别移民补偿问题的具体表现方式，提出了针对性的解决策略，希望本文的研究内容能够为未来水利工程移民工作的顺利开展提供一定理论支持。

关键词：水利工程；移民补偿；安置对策；征地；长效补偿机制

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.21.066

前言

水利工程主要包括枢纽工程与移民工程，在实践中具有相当巨大的经济效益，在一般情况下能够促进区域经济高速发展、提升水资源的利用价值，主要表现为防洪、发电、引水、防涝、航运等。但是，为了实现水利工程的顺利建设，需要进行移民，这种移民工程属于典型的非自愿移民，在世界范围一直受到各个政府部门、社会舆论、传播媒体的高度重视与争论，在这一背景下，不同国家、不同时期对于水利工程征地移民的态度、政策存在比较明显的差异。

从整体角度看，片面否认所有工程移民的必要性是不现实的，在一些特殊情况下，为了保证国家的整体利益能够得到顺利实现，进行一系列非自愿移民工作是不可避免的。但是，在进行水利工程征地移民的过程中，必须充分考虑移民的安置以及福利待遇需求，这是贯彻“以人为本”基本理念的重要手段。

一、水利工程征地移民安置补偿概述

（一）水利工程征地移民安置补偿概念

水利工程属于典型的大型工程，对于土地面积的要

求相对较大，在进行水利工程建设之前，往往需要对水利工程所在位置民众进行迁移处理，以满足水利工程建设需求。但是，水利工程背景下的民众迁移属于典型的被动迁移，一定会有部分民众的利益受到影响，从而不愿意进行迁移，针对这种情况，通常需要制定合理的补偿标准，改变被征地农民的意愿，尽量使其资源迁移，这对于加快水利工程建设效率具有十分重要的意义^[1]。

（二）水利工程征地移民安置补偿价值与意义

水利工程征地补偿是一项涉及面广、政策性强、关系复杂的重要问题，对其进行深入研究具有较强的现实意义，具体表现为：（1）增强水利工程移民的收入，进而强化水利工程的可操作性。在进行高质量的水利工程征地补偿之后，移民可以在不从事农业生产的基础上具有稳定的收入来源，能够有效解决移民温饱问题，征地问题即可得到有效解决，进而为水利工程建设提供必要的物质基础，更容易落地^[2]。（2）缓解融资压力。在传统水利工程征地移民安置补偿背景下，往往需要相当多的资金为居民提供耕地补偿与安置补偿，项目业主的资金融资压力相对较大，而采取科学的长期安置补偿方案能够有效缓解项目业主的资金融资压力，进而提升水利工程建设成功率^[3]。

二、X水利工程征地移民安置补偿现状与问题分析

为了提升本文的研究质量，本文结合实际工程案例，对X水利工程征地移民安置补偿问题进行综合分析。

（一）X水利工程现状

X水利工程属于典型的水电工程，工程坝址多年平均流量为6120m³/s，正常蓄水位为20.60m，水库总库容为56亿，电站总装机容量为630MW，工程预期建设周期为4年7个月。

该水利工程所在位置经济发达，人口密度相对较大，土地资源基本已经被开发完毕，可新开垦的土地总数相当有限，为了实现水利工程整体建设目标，必须对所在地区居民进行移民安置补偿^[4]。

（二）X水利工程征地移民安置补偿问题分析

根据上文内容,结合所在地实际情况,X水利工程征地移民安置补偿的进行主要存在以下几个技术难点:

(1) X水利工程位于经济较为发达、人口密度较大的地区,新开垦耕地成本、可行性相对较小,无法采取已开垦耕地来安置水库周边居民的移民安置方法^[5]。(2) X水利工程整体占地面积相对较大,涉及2个市、5个县级单位,不同地区之间的行政隶属关系存在比较明显的差异,对土地进行调整具有相当大的难度。

三、X水利工程征地移民安置补偿策略

综合上述内容,相关单位决定,决定采取长期补偿的思路进行X水利工程征地移民安置与补偿。

(一) 长期补偿方案确定

相关单位根据X水利工程实际情况,对补偿方案进行确定。

第一,补偿范围与数量。在本文研究进行之前,施工区的征地工作已经基本完成,因此,本文仅对库区基本情况进行分析。通过对库区待征地农民的基本收入情况进行分析可知,该地区农民的基本收入主要来源于农业、渔业、牧业等,其中,农业收入主要来源于耕地所得的种植业,在防护之前,库区淹没土地总数为59448亩,其中,耕地、园地、林地、未利用地数量分别为24079亩、229亩、696亩、27275亩。在防护之后,库区淹没土地总数为43330亩,其中,耕地、园地、林地、未利用地数量分别为10301亩、169亩、514亩、25711亩。由此可知,土地建设对于移民生活的影响主要集中在种植业方面,因此,长期补偿安置补偿范围主要为工程建设征用耕地。

第二,补偿期限。补偿期限确定为土地被征用之日到工程项目报废之日为止。

第三,移民安置目标。移民安置目标为,补偿标准不低于原征地种植农作物的直接收入,同时,在发电效益较好的背景下,应当适当提升补偿数额。

第四,补偿方式。补偿方式为长期补偿,即按照亩产净产值,对耕地进行逐年补偿,同时,对于耕地以外的土地,不执行长期补偿政策,而是按照现行标准进行一次性补偿,对于土地以外的其他项目也应当按照现行标准进行一次性补偿。

第五,补偿标准。补偿标准主要包括土地种植年收益补偿、土地增益收益补偿。其中,土地种植年收益补偿按照相关法规公布的年产值进行计算,其中,水田为

1301元/亩,旱地为1032元/亩,菜地为3388元/亩。同时,根据有关部门的统计资料计算,当前全区种植业基本投入约占总产值的25.89%,因此,净产值可以按照年产值的74.11%进行计算,综合上述内容计算,水田、旱地、菜地的补偿单价分别为964元/亩、765元/亩、2511元/亩。土地增益收益补偿指的是土地在改造成水电工程之后的增值部分,根据实际情况计算,在基准年,水田、旱地、菜地的增值年收益分别为597元/亩、506元/亩、109元/亩,具有较强动态性。

第六,移民安置任务与居民点规划。在采取防护片工程防护之后,实行长期补偿安置方案,需要安置生产人口的总人数为24935人,这一部分的人需要进行长期补偿。在基准年,搬迁人口总数为967人,结合实际情况,集中设置了两个居民点对其进行安置。

(二) 管理措施

为了保证长期补偿安置方案能够顺利进行,应当制定较为完善的管理机制,对该方案的执行情况进行高效管理。具体策略如下:(1)成立管理机构。根据上文内容可知,本文所研究的X水利工程长期补偿涉及面相对较为广泛,需要专门机构对其进行管理,才能保证方案的顺利实施,管理机构主要分为地方移民管理机构、业主管理机构两个主要单位。其中,地方移民管理机构指的是县(市、区)移民管理机构,直接负责长期安置补偿方案的实施,同时也是各类补偿协议安置的主体,同时,还需要配合相关单位做好数据统计工作,并负责补偿款发放。与地方管理机构相比,业主管理机构功能较为单一,且权限非常有限,仅仅负责长期补偿安置事宜、确定每年的补偿费用、督促相关单位按期拨付征地补偿款、监督补偿款发放情况。(2)建立移民档案。即对长期补偿安置的基本情况确定、核实、记录,主要包括征用土地数量、种类、归属、耕作情况等内容,在记录完成之后,应当进行登记造册,并盖章确认,将其作为补偿款计算的依据。(3)补偿资金管理。库区淹没耕地补偿资金来源为电站收入,每年特定时间向县(市、区)移民管理机构拨付。全年补偿费用由项目业主在每年的特定时间向县(市、区)移民管理机构拨付,并由县(市、区)移民管理机构将其发放到移民手中,具体方法方式为委托银行代发。

(三) 安置效果分析

为了确定长期安置方案的实际效果,对其进行深度

分析是非常必要的，具体操作方式如下。

第一，进行数据收集与整理。技术人员结合层次分析法，对专家、居民对于该长期补偿方案的满意度进行了综合确定，有效样本包括各县（市、区）22家移民住户以及10个移民专家，设置问卷对其评分进行收集与分析。

第二，采用层次分析法对长期补偿安置模式实施效果进行综合分析。首先，需要分析工程项目所在的自然生态环境、社会环境、经济环境、文教医疗卫生状况、环境容量等诸多因素，建立实施效果评价的层次结构模型，构建完善的评价指标体系，最终汇集成实施效果指标一致性结果汇总表。具体内容如表1所示。根据表中的内容可知，CR值均小于0.1，证明比较矩阵具有满意的一致性。随后，通过对上述问卷内容进行收集，能够获取征地移民安置实施效果层次分析法评价综合价值，具体数值为 $S=29.33+36.25+9.03=74.61$ ，这一数据表示，征地移民长期补偿实施效果取得了较为优异的成绩。

表1 实施效果指标一致性结果汇总表

编号	指标	γ_{max}	CI	RI	CR
	实施效果指标	3.009	0.005	0.58	0.078
1	生产发展状况	7.137	0.023	1.32	0.0173
2	生活水平状况	7.231	0.0376	1.32	0.0291
3	社会环境指标	7.426	0.0647	1.32	0.0496

第三，采取客观角度对长期补偿安置模式对于项目业主的经济效益影响情况进行分析。该研究主要是判断该方案是否符合多方受益的基本原则，首先，需要对前期补偿后期扶持方案所消耗的资金成本进行分析，其具体内容包括水库淹没处理投资、后期扶持基金、库区防护工程运行费现值，经计算，其费用分别为117473.0万元、7972.0万元、9728.0万元，其总数值为135171.0万元。其次，需要对长期补偿方案总费用现值进行计算，其具体内容包括一次性补偿费用、长期补偿费用现值、防护工程运行费现值、土地增值年补偿费用，经计算，其费用分别为70042万元、15732万元、9726万元、10227万元，长期补偿总费用现值为105727万元。通过对上述两个不同方案的总费用现值进行对比可知，采取长期补偿方案能够显著减少移民安置方案的总费用，

与前期补偿后期扶持相比，大约能够节省30000万元左右，能够实现多方共赢。

结论

纵观全文，在当前时代背景下，水利工程建设征地补偿和移民安置的重要性已经逐渐受到了我国政府的高度重视。本文结合实际工程案例，对长期补偿、分期支付的安置模式在实际工作场景中的应用思路进行了全面分析。最终发现，采取该安置方式能够比较好的解决被征地移民、政府、项目业主的诸多困境，例如，居民能够分享工程的收益，拥有稳定的收益来源，政府能够更好地保障移民工作对于区域稳定造成的影响，项目业主能够降低资金成本压力。

综合来看，长期补偿、分期支付的安置模式确实具有相当多的理论优势，但是在实践中，其具体应用策略是比较多变的，应当根据实际情况进行综合确定。本文所研究的对象为水电工程，属于水利工程的一个种类，整体研究具有一定的狭隘性。同时，本文仅对水电工程建设征地中的耕地、园区的长期补偿模式进行了研究，并没有对周边林地资源环境收益进行综合分析。由此可见，本文的研究仍旧存在一定缺陷，存在进一步深度探讨的可能，值得有关学者对其进行深入分析研究。

参考文献

[1]王作轩,李秀梅.水利工程建设征地补偿和移民安置资金监督管理调研——以黄河下游防洪工程为例[J].财政监督,2022(10):78-81.

[2]曾戡.水利工程建设征地移民安置规划设计工作探讨[J].四川建材,2021,47(09):235-236.

[3]王迪.水利工程征地移民多样化安置方式探讨[J].住宅与房地产,2021(15):249-250.

[4]王迪.大中型水利工程征地移民质量控制措施[J].珠江水运,2021(09):80-81.

[5]朱晋娴.牛栏江-滇池补水工程征地移民社会稳定风险管理研究[D].云南大学,2020.

[6]杨式卿,孔令武,任泽俭.大中型水利工程征地移民质量控制措施[J].山东水利,2020(04):70-71.

[7]谢炉,孙晓菲,杨海青.水利工程建设征地移民安置规划的相关问题[J].云南水力发电,2020,36(01):4-6.